

**INTERVENCION DEL  
MINISTRO DE EDUCACION, SR. RICARDO LAGOS  
EN LA COMISION DE EDUCACION SUPERIOR**

Santiago, 11 de mayo de 1990.

Señor Presidente, señores miembros de la Comisión.

Al iniciar los trabajos de esta Comisión, nos ha parecido oportuno dirigirnos a Uds. con el propósito de compartir algunos lineamientos del Gobierno en las materias que ustedes deberán tratar, y particularmente, los temas que en nuestro concepto requieren de un estudio más acabado.

La decisión del Presidente de la República de establecer una Comisión Nacional de Educación Superior para proponer las bases de una política de desarrollo del sector y las necesarias reformas legislativas en el ámbito de la enseñanza superior constituye un paso decisivo para encontrar un amplio consenso en este crucial aspecto de la vida nacional.

Los objetivos de la Comisión han sido definidos con amplitud en el Decreto que la establece, de modo de asegurar a sus miembros libertad en el cumplimiento de sus funciones de colaborar con el gobierno y el Ministerio de Educación en importantes funciones que a estos competen. Sin ánimo de restringir los términos de vuestra misión deseo subrayar aquí algunas cuestiones en que el Gobierno espera recibir orientaciones, propuestas y sugerencias.

1. En cuanto toca a las políticas de desarrollo del sistema, el país se encuentra interesado en obtener -a corto, mediano y largo plazo- metas superiores de calidad, equidad y eficiencia que, por otra parte, son los desafíos que enfrentan todos los sistemas de educación superior contemporáneos. Chile se encuentra en una encrucijada de su desarrollo y nuestro futuro dependerá, en medida importante, de los aportes que puedan hacer las instituciones más representativas de la cultura nacional. De ellas el país espera la formación de sus recursos humanos especializados, la producción de conocimientos que nos permitan abordar y solucionar nuestros problemas y transformarlos en una pieza activa de la comunidad

internacional del saber, y la difusión de la cultura superior hacia todos los sectores y ámbitos de la sociedad.

2. El Gobierno tiene la convicción, expreada asimismo por innumerables académicos y expertos en estas materias, de que necesitamos ofrecer al sistema nacional de educación superior un marco estable de normas y mecanismos para su desarrollo. La actual legislación que toca a este sector, contenida en varios Decretos con Fuerza de Ley y en el Título III de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, no ofrece ese marco y ha sido objeto de múltiples y fundadas críticas. Esperamos que vuestra Comisión pueda sugerir las necesarias reformas que convendría introducir a esa legislación, y queremos en esta materia -como en otras de igual trascendencia- animar un amplio consenso nacional. Dichas reformas habrán de inspirarse por eso mismo en los valores permanentes de la vida académica chilena que, además, constituyen hoy día la base de cualquier progreso en el ámbito de la educación superior: la libertad de enseñanza, la autonomía y diversidad institucionales que son su corolario, y una efectiva regulación del sistema en su conjunto, de modo que pueda desarrollarse armónicamente en función de las exigencias de la sociedad y del continuo progreso del conocimiento y sus aplicaciones.
3. En particular, interesa al Gobierno que la Comisión pueda abocarse al estudio y formule proposiciones -de política o legislativas, según corresponde- en relación a temas como los siguientes y que complementan la labor que ha estado realizando el Ministerio a través de su División de Educación Superior:
  - a) Los componente institucionales del sistema de educación superior y las relaciones que deben existir entre sus varios sectores y niveles;

- b) Las modalidades del reconocimiento oficial y para la acreditación de los nuevos establecimientos que se decida crear más adelante;
- c) La conducción, coordinación y regulación del sistema en su conjunto, en función de obtener las metas de calidad, equidad y eficiencia;
- d) El gobierno, la organización y la administración de los establecimientos, en particular de las universidades;
- e) El financiamiento de la educación superior, principalmente de aquellas instituciones que reciben aportes fiscales;
- f) Las modalidades de apoyo a los estudiantes de escasos recursos, de manera de garantizar iguales oportunidades a todos y una educación que opere con claro sentido de equidad;
- g) La evaluación y autoevaluación institucionales, como forma de asegurar una permanente atención hacia los aspectos de calidad y eficiencia de la educación superior.

Con el exclusivo ánimo de contribuir de manera indicativa y preliminar al trabajo que la Comisión inicia, permítanme ustedes comunicarles brevemente algunas preocupaciones del Gobierno frente a estas materias y que en muchos casos recogen inquietudes surgidas durante el estudio de los lineamientos básicos del Programa de Gobierno.

4. Componentes institucionales del sistema de educación superior y las relaciones que deben existir entre sus varios sectores y niveles. Es bien sabido que nuestro sistema de educación superior está compuesto hoy día por una gran variedad de

establecimientos, organizados en diversos sectores y niveles. La principal preocupación del Gobierno es cómo definir adecuadamente, de aquí en adelante, los límites del sistema y, por tanto, la naturaleza de lo que el país entenderá por educación superior y la calidad y funciones de las instituciones que debven hacerse cargo de impartirla. Pensamos que conviene al país la existencia de una diversidad de instituciones, pero cada una debería tener una definición y ubicación precisas en el sistema y desarrollar sus funciones específicas con relativa estabilidad, sin proponerse cambiar continuamente de posición o de actividades.

Las definiciones actuales de lo que se entiende por enseñanza superior se han vuelto extremadamente contradictorias, llegando en un extremo a identificarse con la formación universitaria ligada a la investigación y, en el otro, con cualquiera actividad educativa de nivel postsecundario. Nosotros necesitamos encontrar nuestra propia definición, ajustada a nuestra realidad, a las tradiciones nacionales y a las necesidades del desarrollo del sistema y el país.

Si el sistema que se desea organizar va a contener más de un nivel institucional y diversos sectores (público y privado, con y sin aporte fiscal, etc) entonces es imperativo, además, que se consideren mecanismo y procedimientos adecuados para la transferencia de estudiantes y graduados de un nivel al siguiente, acercándonos de este modo al ideal de una educación continua que admite varias entradas y salidas, sin forzar a los estudiantes a prolongar sus estudios pero sin tampoco cerrarles las puertas del progreso.

5. Modalidades del reconocimiento oficial y para la acreditación de los nuevos establecimientos que se decida crear más adelante. Tal vez sea este uno de los puntos que requieren una más urgente y profunda revisión. Efectivamente, se ha instaurado en Chile un régimen tan permisivo para la creación

de nuevas instituciones que, en menos de una década, las instituciones de enseñanza superior se han multiplicado -en el conjunto del sistema- por más de 30 veces, lo que constituye seguramente un fenómeno único a nivel mundial. Basta señalar aquí a modo de ilustración que sólo durante los meses de enero y febrero pasados, a pocos días de asumir el nuevo Gobierno, se autorizó la creación de 20 nuevas universidades.

El Gobierno estima que esta tendencia no puede seguir prosperando sin grave riesgo de producir una generalizada pérdida de legitimidad y de prestigio de la educación superior chilena.

Es evidente que un sistema dinámico de enseñanza superior necesita extender y diversificar gradualmente su base institucional. Pero cada nueva institución que se establece, en cualquier nivel, debe estar rodeada de un mínimo de exigencias académicas que garantice la seriedad de su proyecto, la calidad de su desempeño y la confiabilidad de sus diplomas y demás certificados educacionales. Lo anterior es particularmente pertinente para el caso de la creación de nuevas universidades.

A este efecto esperamos que la Comisión podrá sugerir mecanismos efectivos de control público tanto para el reconocimiento oficial de las instituciones como para su acreditación inicial, durante el período que se convenga. Un sistema con barreras demasiado rígidas terminaría por ahogar la creatividad del sistema, igual como uno demasiado permisivo termina por degradar sus niveles de calidad y le hace perder el respaldo de la opinión pública y de los poderes del Estado.

El Gobierno espera, por lo mismo, que la Comisión podrá proponer mecanismos balanceados pero exigentes para el reconocimiento oficial y la acreditación de las nuevas instituciones, apartándose de esos dos extremos.

6. Conducción, coordinación y regulación del sistema en su conjunto, en función de obtener las metas de calidad, equidad y eficiencia. En la actualidad, nuestro sistema de educación superior crece inorgánicamente, sin mayor coordinación entre sus partes ni con el resto de la sociedad. El intento de última hora consagrado en la Ley Orgánica de Enseñanza por establecer un organismo superior que asuma dichas funciones nos merece serios reparos. En efecto, dicho organismo mezcla en su definición atribuciones relativas a la educación general con funciones exclusivas para el ámbito de la educación superior, posee una integración poco representativa e insuficiente y su mandato es demasiado estrecho y parcializado para que pudiera resultar efectivo.

En cambio, cuando miramos hacia los países más desarrollados, vemos que en todos ellos se realizan serios esfuerzos para asegurar la gobernabilidad de sus sistemas de educación superior y su coordinación, de acuerdo a las tradiciones y necesidades de cada uno.

En este contexto pensamos que lo más importante es definir una nueva relación entre el sistema en su conjunto y el Estado, que combine adecuadamente la independencia de las instituciones y el legítimo interés público comprometido en el ámbito de la educación superior.

A este respecto, el Gobierno otorga la más grande importancia a las ideas y sugerencias que la Comisión pueda formular para materializar la creación del Consejo Nacional de Educación Superior, órgano de carácter público y autónomo que tendría a su cargo las tareas de orientación, supervisión y coordinación del sistema. En dicho órgano podrían asimismo instalarse las funciones de reconocimiento oficial y acreditación de las nuevas instituciones así como la puesta en marcha de los procesos de evaluación a que me referiré más adelante.

No aspiramos ni postulamos a una regulación de carácter burocrático del sistema de educación superior. Todo lo contrario. Precisamente por eso estamos proponiendo y queremos materializar durante el próximo año la creación de un órgano intermedio entre el Estado y sus organismos centrales y las propias instituciones que conforman el sistema.

En fin, aspiramos a que el trabajo de la Comisión pueda servir en este punto para diseñar las modalidades específicas de gobierno del sistema, otorgándole la debida atención a la autonomía que por su naturaleza reclaman las instituciones intelectuales y a la necesidad de contar con capacidades e instrumentos para volver gobernable al sistema en su conjunto, en función de las metas y valores que inspiran a una sociedad democrática.

7. Gobierno, organización y administración de los establecimientos, en particular de las universidades. En este ámbito de asuntos, mencionaré algunas de nuestras preocupaciones:

7.1. Cómo garantizar la diversidad institucional del sistema y la independencia de las instituciones, asegurando a la vez que, en cada sector y nivel, ellas respondan a un mínimo común normativo en las materias atinentes a su gobierno, organización y administración.

El Gobierno ha expresado claramente que desea reforzar la identidad propia y el carácter institucional distintivo de cada uno de los establecimientos de enseñanza superior, entregando gran parte de la regulación de las materias atinentes a su gobierno, organización y administración a los propios estatutos de cada uno. Tal discrecionalidad debe ir acompañada, sin embargo, por un

definido cuerpo de normas comunes para cada tipo o categoría de instituciones, especialmente en el caso de aquellas que revisten un carácter público indiscutido.

- 7.2. Cómo asegurar, especialmente en el caso de las universidades, que su autogobierno institucional exprese auténticamente la participación de las respectivas comunidades académicas, sin caer en los extremos de la ineficiencia o del verticalismo autoritario.

Además, nos preocupa que se definan las modalidades que pudiera revestir la participación de los otros estamentos en la gestión de los asuntos institucionales. En este sentido vemos importante que se escuche atentamente lo que sobre este particular puedan decir los estudiantes y otros estamentos universitarios. En definitiva, las universidades que en un inicio en el medioevo han sido definidos como una comunidad de académicos y alumnos buscar los mecanismos adecuados para que esta comunidad se exprese en el gobierno universitario.

Debemos sustraernos al clima a veces extremadamente polémico con que se reviste la discusión de estas materias, que en gran medida deben ser resueltas con carácter técnico, atendiendo a la particular naturaleza organizacional de las universidades y demás instituciones de enseñanza superior.

Creemos que en Chile existe una rica experiencia respecto de estos asuntos, tanto de logros como de dificultades y fracasos, experiencia a la que ahora podemos recurrir para aprender y avanzar.

- 7.3. Cómo promover, en el caso de todas las instituciones de enseñanza superior, un nuevo espíritu y formas

organizacionales que contribuyan a aumentar la eficiencia de su desempeño.

Es necesario proveer a la educación superior con los estímulos necesarios para el surgimiento de un clima emprendedor y de innovación que vuelva a las instituciones más sensibles a las demandas de su medio, llevándolas a interactuar más activamente con la comunidad local y regional, con el sector productivo, con el Estado y con la comunidad científica latinoamericana e internacional.

8. Financiamiento de la educación superior, principalmente de aquellas instituciones que reciben aporte fiscal. Es bien conocido el hecho que en todas partes del mundo las instituciones de enseñanza superior demandan cada vez mayores recursos para poder cumplir con sus múltiples y complejas funciones. Los Estados, por su parte, no pueden incrementar indefinidamente sus aportes a este sector de la educación, lo que los ha llevado a volverse más selectivos y exigentes a la hora de distribuir sus recursos y a impulsar a las instituciones para que diversifiquen sus propias fuentes de ingresos.

En Chile, sin embargo, enfrentamos una situación más dramática, puesto que la progresiva disminución de los recursos públicos destinados a la educación superior no han podido compensarse adecuadamente con esos otros ingresos, provocando de paso una serie de efectos indeseables sobre los niveles de operación, inversión y endeudamiento de los establecimientos.

Esperamos que la Comisión pueda sugerir políticas y medidas para ser implementadas más adelante que haciéndose cargo de las serias restricciones que existen en materia de gasto

público, sirvan con todo para impulsar el desarrollo del sistema de educación superior.

Es posible que debamos pensar, para el futuro, en políticas de financiamiento más selectivamente orientadas, que ataquen los desbalances regionales existentes, que contribuyan a volver más equitativo el acceso al sistema, que fortalezcan la investigación básica y aplicada que se realiza en las universidades y que se encaminen hacia metas claramente convenidas y evaluables según sus resultados.

9. Modalidades de apoyo a los estudiantes de escasos recursos, de manera de garantizar iguales oportunidades a todos y una educación que opere con claro sentido de equidad. El gobierno atribuye particular significado a este aspecto de las políticas de enseñanza superior, puesto que él se encuentra estrechamente ligado a uno de los objetivos más resaltantes de su programa de acción durante este período constitucional. Mejorar la distribución de oportunidades en todos los planos de la vida nacional es, en efecto, uno de los compromisos básicos del Gobierno del Presidente Aylwin.

En el ámbito de la educación superior, sin embargo, no estamos avanzando en la dirección buscada sino que, por el contrario, existen indicios fundados de que hemos estado retrocediendo durante la última década. La cobertura de la educación propiamente universitaria se encuentra estancada al tiempo que las nuevas oportunidades que se crean en los otros niveles de la enseñanza superior son accesibles solamente previo pago de la educación que se busca.

El régimen del crédito universitario, en vez de facilitar las cosas, ha introducido una serie de limitaciones y efectos negativos para los estudiantes y jóvenes profesionales, al punto que hoy día no goza ya casi de apoyo en el país.

Oportunamente haré llegar a la Comisión las ideas del Ministerio de Educación en esta materia así como el fundamento de las iniciativas que el Gobierno está interesado en impulsar a partir del próximo año. Sin perjuicio de ello, espero que el trabajo de la Comisión abordará esta materia como uno de sus asuntos más importantes, ligándolo estrechamente a la propuesta de políticas y mecanismos de financiamiento de la educación superior.

10. Evaluación y autoevaluación institucionales, como forma de asegurar una permanente atención hacia los aspectos de calidad y eficiencia de la educación superior. Igual como ocurre con diversas otras funciones de la sociedad, aquellas propias del sistema de educación superior son complejas y no se prestan para evaluaciones simples de su calidad y rendimiento. Sin embargo, observamos con interés como en la mayoría de las sociedades democráticas más desarrolladas -igual en Gran Bretaña que en los Estados Unidos, en Francia y en los Países Bajos- se han venido adoptando, durante las últimas dos décadas, una variedad de mecanismos de evaluación destinados a garantizar un incremento de la calidad y la eficiencia de los servicios que la educación superior ofrece a la sociedad.

El Gobierno estima imprescindible que en Chile avancemos en esa misma dirección, aprovechando la rica experiencia internacional existente pero buscando soluciones adaptadas a nuestra propia realidad y necesidades.

No pretendemos que el Estado administre los mecanismos que pudieran establecerse, puesto que la experiencia nos enseña que esa forma de proceder es a la larga inoperante y constituye un freno para el libre desarrollo de las instituciones.

En cambio, creemos que es urgente, entre otros mecanismos, estimular las prácticas internas de autoevaluación de las propias instituciones, proceso que debería ir acompañado por

el establecimiento de mecanismos externos de evaluación, basados en el juicio experto de los pares de la comunidad académica nacional o incluso internacional, cuando así se estime conveniente.

Creemos que un organismo como el Consejo Nacional de Educación Superior debiera ser pensado y diseñado de tal forma que pudiera asumir esta función.

Aspiramos, en suma, a que gradualmente se vuelva una práctica común dentro de nuestro sistema de educación superior la existencia de procesos técnicamente sustentados de evaluación y autoevaluación institucionales. Las propuestas que la Comisión haga a este respecto constituirán sin lugar a dudas uno de sus aportes más cruciales para el futuro desarrollo de la educación superior chilena.

Estoy seguro que en el cumplimiento de su trascendental misión, la Comisión encontrará la decidida colaboración de las instituciones de educación superior del país, de la comunidad científica nacional y de los organismos representativos de los académicos, de los estudiantes y del personal no académico. Por mi parte, para que ustedes puedan contar con el pleno apoyo del Ministerio de Educación. Asimismo, si se estimara necesario durante el transcurso del trabajo de la Comisión recibir información o la opinión de parte de otros organismos del Gobierno podrán ustedes contactarlos por mi intermedio.

Deseo para terminar reiterarles que el Gobierno otorga la mayor trascendencia al trabajo que emprende la Comisión y volver a subrayarle que esperamos que sus propuestas y sugerencias puedan iniciar el camino de un amplio consenso nacional en este vital sector. La educación superior es efectivamente una tarea de todos y su futuro desarrollo nos compromete como país, por encima de las legítimas diferencias que existen en la comunidad nacional.

Debido al interés público que existe en el trabajo que ustedes desarrollarán ha dispuesto que copia de este texto sea entregada para su más amplia difusión.